



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2014 r.

Poz. 2154

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 771/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 lutego 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon  
Sędzia NSA Halina Kremis – spr.  
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant Asystent sędziego Malwina Jaworska  
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 lutego 2014 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie  
z dnia 30 października 2012 r. nr XXIX/223/12  
w przedmiocie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy miejskiej  
Lubin

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Lubin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie nr XXIX/223/12 z dnia 30 października 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Lubin.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zaskarżył w całości tę uchwałę. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały, zarzucając jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.) oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi wskazano, że na sesji dnia 30 października 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 159 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.), zwanej dalej ustawą, Rada Miejska w Lubinie podjęła uchwałę nr XXIX/223/12 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Lubin. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 listopada 2012 r., została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2013 r., poz. 809) i weszła w życie. W trakcie badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwanej dalej ustawą. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „regulaminem”. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Z kolei w ustępie 2 artykułu 19 ustawodawca postanowił, że regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; 4) warunki przyłączania do sieci; 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza; 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Oznacza to, że przyznana radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy określa zakres zagadnień wpływających na kształt praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i odbiorcy usług wymagających uregulowania w akcie wykonawczym jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązkiem rady jest z kolei pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres uprawnień przekazanych przez ustawodawcę. Zdaniem organu nadzoru, podejmując tę uchwałę rada nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy i nie określiła minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wprawdzie w treści regulaminu rada wprowadziła rozdział zatytułowany minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jednakże, w ocenie organu nadzoru ani regulacje rozdziału 2 niniejszej uchwały, ani też inne jej zapisy, nie pozwalają na zakwalifikowanie ich jako określające minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W rozdziale 2 regulaminu minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków rada zawarła następujące zapisy: „§ 4. minimalną i maksymalną ilość dostarczanej wody strony winny określić w umowie o zaopatrzenie w wodę. Umowa winna także określać maksymalne ilości oraz poziom zanieczyszczeń w dostarczanych przez odbiorcę usług ściekach przemysłowych wynikający z posiadanych przez przedsiębiorstwo możliwości technicznych, technologicznych i ekonomicznych ich oczyszczenia. 1. Woda przeznaczona do spożycia przez ludzi winna

odpowiadać jakościowym wymaganiom określonym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2007 r. Nr 61, poz. 417 ze zm.). 2. przedsiębiorstwo zobowiązane jest do regularnego informowania o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Informacja ta publikowana jest na stronie internetowej przedsiębiorstwa oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie przedsiębiorstwa.” Niemniej jednak w ocenie organu nadzoru zapis § 4 ust. 1 regulaminu nie może zostać uznany za wypełniający dyspozycję art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy. Twierdzenia te znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 34412007, nie stanowią o minimalnym poziomie usług po-stanowienia (...) odsyłające do treści zawieranej między stronami umowy oraz powszechnie obowiązujących aktów prawnych, tj. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 203, poz. 1718). Również pozostałe regulacje zawarte w rozdziale 2 Regulaminu, nie mogą zostać uznane za określenie minimalnego poziomu usług, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy. § 4 we fragmencie „minimalną i maksymalną ilość dostarczanej wody strony winny określić w umowie o zaopatrzenie w wodę. Umowa winna także określać maksymalne ilości oraz poziom zanieczyszczeń w dostarczanych przez odbiorcę usług ściekach przemysłowych wynikający z posiadanych przez przedsiębiorstwo możliwości technicznych, technologicznych i ekonomicznych ich oczyszczenia” stanowi bowiem w zakresie elementów umowy, określonych w art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy. Rada uchwalając regulamin zobowiązana była do określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, a nie do doprecyzowywania elementów składowych umowy na dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków. Określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo nie można upatrywać również w § 4 ust. 2 regulaminu, nakładającym na przedsiębiorstwo obowiązek regularnego informowania o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Jak wynika wprost z art. 12 ust. 5 ustawy, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Rada w treści § 4 ust. 2 regulaminu dokonała zatem modyfikacji art. 12 ust. 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru niewypełnienie dyspozycji art. 19 ust. 2 ustawy, zobowiązującej do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obejmującego wyraźnie wskazany zakres przedmiotowy, uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Ustawodawca w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy wyraźnie wskazał, że regulamin musi zawierać unormowania dotyczące minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Brak w regulaminie unormowań, które mogą zostać zakwalifikowane jako określenie minimalnego poziomu świadczonych usług przesądza o tym, iż zaskarżona uchwała nie wypełnia normy kompetencyjnej, a tym samym narusza prawo w sposób istotny i zasadne jest orzeczenie o jej nieważności w całości. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że posłużenie się w art. 19 ust. 2 ustawy zwrotem „w tym” należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy nie pozostawia radzie gminy możliwości dokonania oceny, które kwestie z zakresu regulaminu należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć. Podejmując uchwałę na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu, wskazanych w art. 19 ust. 2 ustawy. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego (w oparciu o które podejmuje uchwałę) w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za relewantne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 września 2008 r. II SA/Gl 565/2008). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdzając w wyroku z dnia 4 października 2007 r. II SA/Op 344/2007, że posłużenie się w art. 19 ust. 2 zwrotem „w tym” należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy nie pozostawia radzie gminy możliwości dokonania oceny, które kwestie z zakresu regulaminu należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć bądź nakazać ich stosowanie w oparciu o ustawę. Działanie takie nie może zostać uznane za następujące na podstawie i w granicach prawa. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, czyni zasadnym wnioski o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Abstrahując od powyższego ocena legalności uchwały wykazała, że również poszczególne regulacje tej uchwały naruszają prawo w sposób istotny. Określając szczegółowe warunki, tryb zawierania oraz rozwiązywania umów

z odbiorcami rada w poszczególnych ustępach § 5 regulaminu wskazała, że: umowa winna określać możliwość jej rozwiązania w przypadkach określonych przepisami kodeksu cywilnego i innych ustaw (ust. 4), umowa winna do-puszczać jej rozwiązanie za wypowiedzeniem lub na zgodny wniosek stron (ust. 5), umowa określa szczegółowe obowiązki stron, w tym zasady utrzymania przyłączy oraz warunki usuwania ich awarii, a także skutki niedotrzymania terminów płatności (ust. 6), odcięcie dostawy wody i/lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego z przyczyn opisanych w art. 8 ust. 1 ustawy nie musi skutkować wypowiedzeniem lub rozwiązaniem przez przedsiębiorstwo umowy (ust. 7), rozwiązanie lub wygaśnięcie umowy skutkuje zamknięciem przyłącza wodociągowego – w tym demontażem wodomierza – i/lub zamknięciem przyłącza kanalizacyjnego (ust. 8), – miejsce rozdziału odpowiedzialności za stan techniczny przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych określa umowa (ust. 9).

Ponadto w § 6 regulaminu rada postanowiła, że w umowach dotyczących odprowadzania ścieków przemysłowych przedsiębiorstwo uwzględni postanowienia wynikające z rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych z dnia 14 lipca 2006 r. (Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 964) oraz ekonomiczne i technologiczne możliwości oczyszczania ścieków. W ocenie organu nadzoru zamieszczając w treści uchwały powyższe regulacje, rada wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia; 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń; 3) praw i obowiązków stron umowy; 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług; 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18; 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Zdaniem organu nadzoru wskazane regulacje § 5 ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8 i ust. 9 regulaminu stanowią określenie praw i obowiązków stron oraz warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, o których mowa w art. 6 ust. 3 pkt 3 i pkt 3a ustawy. Wskazane zagadnienia podlegają zatem uregulowaniu w treści umowy, co też wynika nie z nadania rady, ale z mocy przepisów ustawy.

Podobnie, w zakresie treści § 6 regulaminu wskazania wymaga, że rada nie jest władna do określania, jakie regulacje prawne podlegają uwzględnieniu w postanowieniach umów dotyczących odprowadzania ścieków przemysłowych, rada, działając na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, zobowiązana była do zawarcia w treści regulaminu zapisów, które stanowią odnośnie warunków, na jakich mają być zawierane umowy i trybu, w jakim zawarcie umowy powinno nastąpić. Wskazane uprawnienie prawotwórcze nie obejmuje natomiast precyzowania, jakiego rodzaju zagadnienia podlegają określeniu w umowie. Nie można zatem utożsamiać szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z określaniem elementów umowy, które muszą zostać zawarte w jej treści.

W ocenie organu nadzoru przytoczone zapisy uchwały nie mogą zatem zostać uznane za określenie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, co potwierdza podjęcie § 5 ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8 i ust. 9 oraz § 6 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 3 i pkt 3a ustawy.

Organ nadzoru dodatkowo podkreśla, że rada w tytule rozdziału 3 „szczegółowe warunki oraz tryb zawierania oraz rozwiązywania umów z odbiorcami usług rozszerzyła zakres zagadnień podlegających uregulowaniu w treści regulaminu. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulamin określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Ustawodawca mocą wskazanej regulacji nie upoważnił zatem rady do stanowienia w zakresie szczegółowych warunków oraz trybu rozwiązywania umów. Co więcej, jak wynika z art. 6 ust. 3 pkt 2 i pkt 6 ustawy, określenie warunków, na jakich może nastąpić rozwiązanie umowy następuje w treści umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, jaka jest zawierana pomiędzy przedsiębiorstwem i odbiorcą usług. Oznacza to, że rada nie była władna do stanowienia w zakresie rozwiązywania umów na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Działanie odmienne narusza art. 19 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 2 i pkt 6 ustawy w sposób istotny. W § 7 ust. 3 rada postanowiła, że wniosek, składany przez właściciela/zarządcę budynku wielolokalowego o zawarcie umów z osobami korzystającymi z lokali powinien dodatkowo zawierać w szczególności: wykaz osób korzystających z lokali, w tym określenie rodzaju tytułu prawnego do zajmowanego lokalu wraz ze zgodą takiej osoby na zawarcie umowy, potwierdzoną własnoręcznym podpisem, oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania różnic pomiędzy ilością wody wykazaną na wodomierzu głównym a sumą zużyć ustalonych w oparciu

o wskazania podliczników oraz obowiązku ponoszenia na rzecz przedsiębiorstwa dodatkowych opłat (np. opłata abonamentowa), określenie lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych wody wraz z wykazem zainstalowanych przyrządów pomiarowych (podliczników). Ustawodawca w art. 6 ust. 5 postanowił, że jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa, o której mowa w ust. 1, jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą. Z kolei w art. 6 ust. 6 ustawy ustawodawca dopuścił możliwość zawarcia umowy na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków z osobą korzystającą z lokalu, z tym, że w takim przypadku niezbędny jest wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego i spełnione muszą zostać warunki określone w tej regulacji. Powyższe oznaczają, że ustawodawca, w przypadku budynków wielolokalowych dopuszcza możliwość zawarcia umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zarówno z zarządcą czy też właścicielem budynku, jak i z osobami korzystającymi z poszczególnych lokali. Natomiast same przesłanki zawarcia umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków z osobami korzystającymi z poszczególnych lokali w budynkach wielolokalowych zostały określone w art. 6 ust. 6 ustawy. W ocenie organu nadzoru brak jest zatem podstaw prawnych do formułowania wobec właściciela czy też zarządcy budynku wymogu uzyskania odrębnej zgody na zawarcie takiej umowy, potwierdzonej dodatkowo własnoręcznym podpisem. Z kolei wprowadzenie takiego wymogu stoi w sprzeczności z art. 19 ust. 2 pkt 2 oraz art. 6 ust. 6 ustawy. Ponadto, jak wynika wprost z art. 6 ust. 4 ustawy, umowa, o której mowa w ust. 1, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, wymaganie określenia we wniosku o zawarcie umowy dodatkowo określenia tytułu prawnego do zajmowanego lokalu nie znajduje uzasadnienia w art. 6 ust. 4 ustawy. Potwierdza to, w ocenie organu nadzoru, podjęcie § 7 ust. 3 we fragmencie „w tym określenie rodzaju tytułu prawnego do zajmowanego lokalu wraz ze zgodą takiej osoby na zawarcie umowy, potwierdzoną własnoręcznym podpisem” z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 2 oraz art. 6 ust. 6 ustawy. Z kolei zgodnie z § 11 ust. 3, do wniosku należy dołączyć: dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek, aktualną mapę sytuacyjno-wysokościową, określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Powyższa regulacja została zawarta w rozdziale dotyczącym warunków przyłączenia do sieci. Niemniej jednak, w ocenie organu nadzoru zapis § 11 ust. 3 nie znajduje uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 19 ust. 2 ustawy. Art. 19 ust. 2 ustawy wskazuje na niezbędne elementy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującego na obszarze gminy. Do elementów tych ustawodawca zaliczył między innymi określenie warunków przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy) oraz technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy). Żaden przepis, w tym art. 19 ust. 2, nie upoważnia rady gminy do określenia warunków innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga, stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Tego przepisu nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia. Wówczas w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw – w drodze decyzji (art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego). Oprócz wymienionych elementów zgłoszenia przepis art. 30 ust. 3 ustawy – w przypadku zgłoszenia budowy przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych – wymienia także projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane. Przepisy prawa budowlanego odsyłają przy budowie przyłączy do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Z kolei przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wprowadzają wymogu przedstawienia stanu prawnego nieruchomości, czy też tytułu prawnego do nieruchomości. Obowiązek taki nie wynika również z prawa budowlanego, bowiem budowa przyłączy nie wymaga pozwolenia na budowę. Takie stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2006 r., sygn. akt II SA/Lu 682/06 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 czerwca

2006 r., sygn. akt II SA/Ld 335/06). W ocenie organu nadzoru potwierdza to istotne naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 ustawy przez § 11 ust. 3 przedmiotowej uchwały.

W § 13 ust. 1 rada wskazała, że dokumentacja projektowa przyłącza wodociągowego i kanalizacji sanitarnej podlega uzgodnieniu przez przedsiębiorstwo. § 13 ust. 2 stanowi, że przedsiębiorstwo wydaje pisemne uzgodnienie w terminie 21 dni od daty złożenia dokumentacji projektowej. Z kolei w § 13 ust. 4 rada postanowiła, że przed za-sypaniem przyłącza należy wykonać operat geodezyjny, w zakresie wskazanym przez przedsiębiorstwo w technicznych warunkach podłączenia. Komplet dokumentacji geodezyjnej w formie analogowej i cyfrowej dostarcza się przedsiębiorstwu przy odbiorze technicznym. Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Uprawnienie to nie może być zatem ograniczane poprzez uzyskanie dodatkowych uzgodnień. Skoro bowiem przepis art. 6 ust. 2 ustawy zobowiązuje przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzeniu ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to – dostawca usług – nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6. Ustawodawca nie zawiera bowiem w przepisach rangi ustawy delegacji dla konstytuowania w regulaminie nowych warunków zawarcia umowy, odmiennych od warunków określonych w ustawie. Powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1309/07, (publik. LEX nr 420149). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje warunki przyłączenia do sieci, które mają określić wszelkie wymagania, jakie należy spełnić do dokonania takiego przyłączenia, a po dokonaniu odbiorze przedsiębiorstwo ma obowiązek zawrzeć stosowną umowę. Do wydania warunków przyłączenia danej nieruchomości do sieci konieczne jest złożenie odpowiedniego wniosku, zawierającego wszelkie informacje dotyczące planowanego przyłącza oraz opis nieruchomości, a także dołączenie wymaganych dokumentów. W świetle powyższej regulacji całkowicie nie-uzasadnione i sprzeczne z przepisami ustawy jest nałożenie na odbiorcę dodatkowych obciążeń w postaci nałożenia obowiązku uzgodnienia dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego i kanalizacji sanitarnej przez przedsiębiorstwo. Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych reguluje ustawa Prawo budowlane. Zgodnie z art. 30 ust. 1 tej ustawy zgłoszenia właściwemu organowi wymaga, budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 (przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych) z zastrzeżeniem art. 29a, a więc z uwzględnieniem wymogu sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, przy czym do budowy tej stosuje się przepisy prawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W § 13 ust. 4 rada w ramach warunków przyłączania do sieci zobowiązała osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci do wykonania operatu geodezyjnego, co też musi nastąpić przed przyłączeniem do sieci. Zakres tego operatu przedsiębiorstwo ma wskazać w technicznych warunkach podłączenia. Tym samym na odbiorcę nałożono obowiązek aktualizacji dokumentacji dotyczącej sieci uzbrojenia terenu, znajdującej się w dyspozycji gminy i starostwa powiatowego. Tymczasem zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.), wykonawca prac geodezyjnych i kartograficznych jest obowiązany zgłosić do organów, o których mowa w art. 40 ust. 3, prace przed przystąpieniem do ich wykonania, a po wykonaniu prac przekazać powstałe materiały lub informacje o tych materiałach do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Art. 27 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi z kolei, że sieć uzbrojenia terenu podlega inwentaryzacji i ewidencji. Natomiast w ustępie 2 tej regulacji nałożono na inwestorów obowiązek uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu z właściwymi starostami (pkt 1) oraz zapewnienia wyznaczenia, przez jednostki uprawnione do wykonywania prac geodezyjnych, usytuowania obiektów budowlanych wymagających pozwolenia na budowę, a po zakończeniu ich budowy dokonania geodezyjnych pomiarów powykonawczych i sporządzenia związanej z tym dokumentacji. Art. 27 ust. 3 stanowi, że geodezyjne pomiary powykonawcze sieci podziemnego uzbrojenia terenu, układanej w wykopach otwartych, należy wykonać przed ich zakryciem. Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, to ustawa reguluje m.in. sprawy dotyczące geodezji i kartografii (art. 1 pkt 1) oraz inwentaryzacji i ewidencji sieci uzbrojenia terenu (art. 1 pkt 4). W ocenie organu nadzoru zapis § 13 ust. 4 w zakresie nałożenia na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci obowiązku wykonania operatu geodezyjnego stanowi zatem w zakresie uregulowanym przez ustawodawcę, a także modyfikuje ten zapis po-

przez nałożenie obowiązku dostarczenia przedsiębiorstwu dokumentów. W świetle powyższego całkowicie nieuzasadnione i sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym jest nałożenie na odbiorcę wymagań, o których mowa we wskazanych przepisach uchwały jak również kształtowanie przez radę procedury poprzedzającej rozpoczęcie prac budowlanych. Potwierdza to, zdaniem organu nadzoru, podjęcie § 13 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 z istotnym naruszeniem prawa. W § 17 ust. 2 rada wskazała, że w czasie trwania kłęski żywiolowej przedsiębiorstwo ma prawo wprowadzić ograniczenia w konsumpcji wody, po zawiadomieniu odbiorców usług o tych ograniczeniach. W ocenie organu nadzoru ta regulacja narusza w sposób istotny art. 19 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 18 pkt 6 ustawy. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy, w regulaminie określa się sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Tymczasem ta regulacja § 17 ust. 2 uchwały określa nie sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody, do czego była upoważniona, ale warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru spowodowanego wystąpieniem kłęski żywiolowej, czyli przesłanki uzasadniające zastosowanie takiego ograniczenia. Wojewoda wskazuje, że warunki te podlegają określeniu w zezwoleniu na prowadzenie działalności, wydawanym na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy. Jak stanowi art. 18 pkt 6 ustawy, zezwolenie powinno określać w szczególności warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody. Zatem rada zamieszczając w przedmiotowej uchwale regulację wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy oraz stanowiła w zakresie zastrzeżonym przez ustawodawcę do określenia w zezwoleniu wydawanym przez Prezydenta Miasta Lubina. Co więcej, również z ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.) nie wynika dla rady upoważnienie do stanowienia w zakresie wprowadzania określonego rodzaju ograniczeń w przypadku wystąpienia kłęski żywiolowej. Wprawdzie zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, podobnie, na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca przyznał wójtowi uprawnienie do wydania przepisów porządkowych w przypadku niecierpiącym zwłoki, niemniej jednak, w ocenie organu nadzoru, zapis § 17 ust. 2 uchwały nie może zostać uznany za określenie przez radę przepisów porządkowych. Nie zostały bowiem spełnione przesłanki wynikające z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, uzasadniające wydanie tych przepisów.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej uwzględnienie w całości, uznając argumentację skargi za słuszną. Nadto, w tejże odpowiedzi Rada Miejska w Lubinie wskazała, że w dniu 22 października 2013 r. podjęła uchwałę nr XLIII/325/13 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Lubin uwzględniając wszystkie argumenty wojewody i uchylając kwestionowany akt prawny w całości.

Po uzyskaniu informacji (k. 36 akt sądowych), że skarżona uchwała była wykonywana w okresie obowiązywania Wojewoda Dolnośląski podtrzymał skargę w całości.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwana dalej w skrócie „u.p.p.s.a.” – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną; przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem

prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem skargi w niniejszym postępowaniu jest uchwała Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 30 października 2012 r. (nr XXIX/223/12), podjęta w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Lubin. W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały organ wskazał na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.).

Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Jej adresatami są bowiem wszystkie podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz z sieci tej korzystające, a sama uchwała reguluje prawa i obowiązki tych podmiotów. Adresaci uchwały zostali określeni generalnie, a nie imiennie. Ponadto akt ten dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Tym samym ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. przykładowo wyroki NSA: z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002, nr 6, poz. 75 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, niepubl., dostępny w CBOSA). W konsekwencji, uznając zatem zasadność skargi organu nadzoru, sąd rozpoznał sprawę merytorycznie i doszedł do przekonania, że całość argumentacji w niej podniesionej jest zasadna.

Stosownie do dyspozycji art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z kolei art. 84 Konstytucji RP stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Regulacja ta oznacza, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dodać jeszcze wypada, że stosownie do treści art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie zaś z treścią art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w. uchwalany przez radę gminy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego i powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób postępowania w przypadku nie-dotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Przepis ten w ust. 1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2. Przytoczona regulacja stanowi równocześnie o dopuszczalnym zakresie delegacji ustawowej. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (tak WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, LEX nr 795646, teza 2 zdanie pierwsze i drugie).

Mając na względzie powołane przepisy ustawy zasadniczej i wskazanych ustaw, za niezgodny z prawem należy przede wszystkim uznać § 4 zaskarżonej uchwały. Trzeba bowiem dalej podnieść, że podjęcie uchwały na podstawie przepisu art. 19 ust. 1 ustawy zobowiązuje radę gminy z jednej strony do wyczerpania wszystkich wskazanych w art. 19 ust. 2 – będącym normą iuris cogentis – elementów, a z drugiej, czyni niedopuszczalnym zamieszczanie w niej sformułowań nie znajdujących uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym.

W nawiązaniu do dotychczasowych rozważań trzeba także dodać, że przepis § 4 kontrolowanej uchwały zamieszczony został w rozdziale 2 aktu, zatytułowanym „minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków”. Normodawca gminny wskazał w nim, że minimalną i maksymalną ilość dostarczanej wody strony winny określić w umowie o zaopatrzenie w wodę. Umowa winna także określać maksymalne ilości oraz poziom zanieczyszczeń w dostarczanych przez odbiorcę usług ściekach przemysłowych, wynikający z posiadanych przez przedsiębiorstwo możliwości technicznych, technologicznych i ekonomicznych ich oczyszczenia. Ustęp 1 tego paragrafu wskazuje, że woda przeznaczona do spożycia przez ludzi winna odpowiadać jakościowym wymaganiom okre-



ślonym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2007r., Nr 61, poz. 417 z późn. zm.), zaś ustęp 2 zobowiązuje przedsiębiorstwo do regularnego informowania o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Informacja ta publikowana jest na stronie internetowej przedsiębiorstwa oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie przedsiębiorstwa.

Zdaniem sądu, należy podzielić stanowisko organu nadzoru, że takie określenie nie wypełnia dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, co powoduje wyeliminowanie całej uchwały z obrotu prawnego. Lektura skarżonego aktu, tak rozdziału mającego określać minimalny poziom usług (w którym umieszczono tylko jeden, zakwestionowany, § 4), jak i pozostałej treści uchwały jednoznacznie wskazuje, że tego niezbędnego elementu prawodawca gminny w ogóle w treści uchwały nie zawarł. Skoro ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, iż unormowania dotyczące minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winien normować regulamin, to rada gminy nie może tego elementu w opracowanym regulaminie nie umieścić. Wskazany przepis ustawy daje radzie gminy wyłączną kompetencję do określenia poziomu usług świadczonych na podstawie tego aktu prawa miejscowego. Celem omawianej delegacji ustawowej jest – zdaniem sądu – nałożenie regulaminem na przedsiębiorstwo w miarę czytelnych i konkretnych zasad, dotyczących poziomu świadczonych na rzecz mieszkańców gminy usług, w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Inaczej mówiąc, daje to mieszkańcom gminy wskazówkę jakiego minimalnego poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym usług w zakresie objętym regulaminem, przedsiębiorstwie. Rada gminy w treści regulaminu daje przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjne-mu wiążącą wytyczną, której to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać i zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług musi jej przestrzegać. Inaczej mówiąc, organ uchwałodawczy gminy ma normatywny obowiązek w uchwale w sprawie przyjęcia regulaminu, w sposób w miarę precyzyjny określić minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 2 ustawy nastąpiło w zakresie braku regulacji, co do określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Nie stanowią bowiem o minimalnym poziomie usług postanowienia § 4 uchwały, odsyłające do treści zawieranej między stronami umowy oraz powszechnie obowiązujących aktów prawnych, tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 203, poz. 1718). Z dotychczasowych rozważań wynika, że, z woli ustawodawcy, powinno być odwrotnie: to w umowach przedsiębiorstwo ma umieszczać zapisy, będące realizacją unormowań uchwalonych w akcie prawa miejscowego.

Nie sposób także uznać, że wypełnienie delegacji ustawowej stanowi zobowiązanie przedsiębiorstwa wod.-kan. w kontrolowanej uchwale do regularnego informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia. Należy bowiem zwrócić uwagę na treść artykułu 12 ust. 5 ustawy, który nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ogólny obowiązek informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. „Chodzi oczywiście o jakość wody faktycznie dostarczanej, a nie tylko o wymagania określone prawem. Wydawać by się mogło, że dla wykonania tego zadania organ wykonawczy powinien być informowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Obowiązek tego rodzaju obciążający przedsiębiorstwo powinien zatem zostać sprecyzowany w zezwoleniu na prowadzenie działalności. W przypadku, gdy działalność prowadzi gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej i zezwolenie nie jest udzielane, organ wykonawczy gminy powinien korzystać z ogólnych uprawnień kierowniczych i kontrolnych przysługujących mu na podstawie ustawy samorządowej” (vide Jerzy Rotko Komentarz do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, LEX). W efekcie rada gminy nie miała kompetencji aby cytowane wcześniej unormowanie wprowadzić do uchwały ustanawiającej regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Trzeba jeszcze dodać, że nawet gdyby przyjąć, że samo zobowiązanie do informowania na bieżąco mieszkańców o jakości wody można by uznać za określenie minimalnego poziomu usług, to pozostaje nie unormowana jakość tych usług w zakresie odprowadzania ścieków, zatem także i w takim przypadku należy przyjąć, że norma ustawowa nie została wypełniona.

Odnosząc się dalej do zakwestionowanych uregulowań, trzeba powiedzieć, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji (zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07, Lex nr 446997). Podstawy normatywnej tego stanowiska można upatrywać w przepisie § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W rozpoznawanym przypadku, bez wyraźnego umocowania ustawowe-go organ stanowiący gminy dokonał modyfikacji obo-

wiązku organu wykonawczego nałożonego ustawą, czego nie sposób uznać za określenie minimalnego poziomu usług w świetle ustawy i na co brak jest delegacji ustawowej. Takie unormowanie regulaminu należy uznać za niedopuszczalne w świetle delegacji zawartej w art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy, który obligował radę gminy do samodzielnego określenia minimalnego poziomu usług. Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy i stąd też okoliczność ta przesądza o tym, iż uchwała ta jest sprzeczna z prawem. Reasumując tę część rozważań należy zgodzić się z dalszymi wywodami skargi, że minimalny poziom usług nie został też określony w § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Można bowiem jeszcze raz podkreślić, że nie stanowi wypełnienia obowiązku ustawowego odwołanie się przez radę w tym zakresie do obowiązujących przepisów prawa, ani odesłanie do umów zawieranych między przedsiębiorstwem, a odbiorcami usług. W efekcie rację ma, zdaniem sądu, organ nadzoru, że w zakresie określenia minimalnego poziomu usług, o jakim mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, kwestionowany regulamin nie realizuje w ogóle upoważnienia ustawowego. W orzecznictwie dominuje pogląd, że w regulaminie znaleźć się muszą wszystkie kwestie wymienione w art. 19 ust. 2, a kolejne mogą się pojawić, o ile są spokrewnione ze wskazanymi w ust. 2. Niewyczerpanie zakresu podstawowego skutkuje ułomnością regulaminu, stanowiącą istotne naruszenie prawa.

Przechodząc do dalszych, zakwestionowanych skargą unormowań, należy dodać, że stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.w.z.o.s. z dnia 7 czerwca 2001 r., regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Tymczasem, w regulaminie – w rozdziale 3, zatytułowanym szczególnie warunki oraz tryb zawierania oraz rozwiązywania umów – opisano warunki i tryb rozwiązywania umowy (§ 5 ust. 4 i 5). Delegacja ustawowa dla rady gminy, wynikająca z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy (który został przywołany wcześniej), daje organowi stanowiącemu gminy delegację do określenia w uchwale podjętej w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, zatem brak jest podstaw prawnych do regulowania, a co z tym idzie narzucania stronom umów cywilnoprawnych, także zasad ich rozwiązywania (ust. 4, 5 7 8 i 9 § 5 uchwały), a także narzucenia w uchwale szczegółowych obowiązków stron, jakie w tych umowach winny się znaleźć (§ 5 ust. 6 i 9). Za przekroczenie delegacji ustawowej, zawartej w art. 19 normy kompetencyjnej, niezgodne z zasadą legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji, należy także uznać ingerencję rady gminy w postanowienia umowne (między przedsiębiorstwem a odbiorcami usług) w zakresie określenia w § 6 kontrolowanej uchwały obowiązku określenia w umowach dotyczących odprowadzania ścieków unormowań, zawartych w rozporządzeniu Ministra Budownictwa w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych z dnia 14 lipca 2006 r. (Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 964) oraz ekonomicznych i technologicznych możliwości oczyszczania ścieków. W tej kwestii w całości pozostają aktualne wcześniejsze rozważania dotyczące braku kompetencji dla rady gminy w zakresie ingerencji w samą treść zawieranych przez przedsiębiorstwo wod.-kan. umów. To ustawodawca w art. 6 ust. 6 ustawy określił jakie (posługując się sformułowaniem – w szczególności – czyli mamy tu do czynienia z katalogiem otwartym) postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.

Paragraf 7 ust. 3 kwestionowanej uchwały stanowi, że wniosek, składany przez właściciela/zarządcę budynku wielolokalowego o zawarcie umów z osobami korzystającymi z lokali powinien dodatkowo zawierać w szczególności: wykaz osób korzystających z lokali, w tym określenie rodzaju tytułu prawnego do zajmowanego lokalu wraz ze zgodą takiej osoby na zawarcie umowy, potwierdzoną własnoręcznym podpisem, oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania różnic pomiędzy ilością wody wykazaną na wodomierzu głównym a sumą zużyć ustalonych w oparciu o wskazania podliczników oraz obowiązku ponoszenia na rzecz przedsiębiorstwa dodatkowych opłat (np. opłata abonamentowa), określenie lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych wody wraz z wykazem zainstalowanych przyrządów pomiarowych (podliczników). W tym zakresie należy stwierdzić, że kwestie te uregulował ustawodawca w art. 6 ust. 5 i art. 6 ust. 6 ustawy wskazując, że jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa, o której mowa w ust. 1, jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą, z tym że przewiduje także ewentualność zawarcia umowy na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków z osobą korzystającą z lokalu, na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego. W konsekwencji należy się zgodzić z tezą organu nadzoru, zawartą w skardze, że wymóg uzyskania odrębnej zgody na zawarcie takiej umowy, z własnoręcznym podpisem nie znajduje podstawy prawnej, zatem nałożenie takiego obowiązku nie mieściło się w ramach upoważnienia ustawowego.

Z kolei w rozdziale 5 uchwały, zatytułowanym „warunki przyłączania do sieci” w § 11 ust 3 rada uchwaliła, że do wniosku należy dołączyć: dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek, aktualną mapę sytuacyjno-wysokościową, określającą usytuowanie nieruchomości

względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. W przywoływanej w niniejszej sprawie wielokrotnie normie kompetencyjnej (art. 19 ust. 2 ustawy) ustawodawca wymienia co powinien zawierać regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązujący na obszarze gminy. Analiza art. 19 ust. 2 pp. od 1 do 9 wskazuje, że żadne z tych unormowań nie upoważniają rady gminy do określenia warunków innych, niż określone w prawie budowlanym i przepisach wykonawczych, zatem i w tym zakresie mamy do czynienia z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Podobnie unormowanie zawarte w § 13 kontrolowanej uchwały, w którym postanowiono, że dokumentacja projektowa przyłącza wodociągowego i kanalizacji sanitarnej podlega uzgodnieniu przez przedsiębiorstwo. Wskazany przepis 13 w ust. 2 stanowi, że przedsiębiorstwo wydaje pisemne uzgodnienie w terminie 21 dni od daty złożenia dokumentacji projektowej. Z kolei w § 13 ust. 4 rada postanowiła, że przed zasypaniem przyłącza należy wykonać operat geodezyjny, w zakresie wskazanym przez przedsiębiorstwo w technicznych warunkach podłączenia. Komplet dokumentacji geodezyjnej w formie analogowej i cyfrowej dostarcza się przedsiębiorstwu przy odbiorze technicznym.

W tym zakresie należy mieć na względzie, że przepis art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nakłada na przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne obowiązek zawarcia umowy z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zwarcie umowy, to nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w tym art. 6.

Na koniec umówienia wymaga treść § 17 ust. 2 regulaminu, stosownie do którego w czasie trwania klęski żywiołowej przedsiębiorstwo ma prawo wprowadzić ograniczenia w konsumpcji wody, po zawiadomieniu odbiorców usług o tych ograniczeniach. Omawiając tę kwestię należy wskazać na treść art. 18 ust. 1 ustawy, który określa jakie elementy winno zawierać zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, umieszczając wśród nich pod pozycją 6) warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru.

W konsekwencji trzeba powiedzieć, że rada tym unormowaniem, po raz kolejny, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy oraz unormowała kwestię zastrzeżoną przez ustawodawcę do określenia w zezwoleniu wydawanym przedsiębiorstwu, w trybie ustawy.

Ubocznie wypada jeszcze zauważyć, że mimo iż zaskarżona uchwała została uchylona przez organ, nie czyni to bezprzedmiotowym jej kontrolę sądową. Uchylenie za-skarżonej uchwały miało wyłącznie skutek ex nunc, tj. na przyszłość, natomiast jak wynika z korespondencji między organem nadzoru, a Prezydentem Lubina zakwestionowana uchwała była wykonywana w okresie jej obowiązywania, zatem eliminacja kontrolowanego aktu ze skutkiem ex tunc jest niezbędna. W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że przepis obowiązuje w systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Nieobowiązywanie aktu prawnego nie oznacza więc, że przestał on kształtować stosunki prawne istniejące nadal po dacie, w której przestał obowiązywać. Przepisy zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu, w przypadku niestwierdzenia ich nieważności, mogą mieć w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących (por. uchwały TK: z dnia 14 września 1994 r., W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44 i z dnia 14 lutego 1994 r., K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1050/12, niepubl., dostępny w CBOSA).

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł, jak w sentencji. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152, a p. III w art. 200 ustawy.